

<論 文>

ハワイのホームレス問題と NPO の取り組み

筒 井 久美子*・上 原 優 子

The NPO's Approach to Homelessness in Hawaii

TSUTSUI, Kumiko, UEHARA, Yuko

Abstract: Over the last several years, a number of homeless people have been drastically visible on the streets in major sightseeing regions of Hawaii. Not only has a rising population of homeless people been extremely problematic for residents, but also their presence has been bringing great detriment to Hawaii's major tourism industry. Currently, it is at the almost impossible stage for public sectors to resolve all social problems, including homeless. In such socially challenging circumstances, NPO plays a significant role in dealing with such a complicated social agenda. This study investigates three NPOs; Aloha United Way (AUW), Institute of Human Services Inc. (IHS) and River of Life Mission (ROLM), in Oahu, Hawaii. The purpose of this article is to conclude with some suggestions for the possibility of the NPOs to solve the problems of poverty including homeless, based on the study of three NPOs, examining their roles and impact on Hawaii.

Keywords : Homeless, Hawaii, NPO

キーワード : ホームレス、ハワイ、NPO

* 立命館アジア太平洋大学
Ritsumeikan Asia Pacific University

I はじめにー研究背景および目的

世界有数の自然豊かな癒しのリゾート地として知られるハワイでは、観光業が全産業総収入の約 1/4 を占める重要な役割を果たしている。しかし現在、ハワイの観光主要地やその近郊のビーチで多くのホームレスがテント生活をし、観光業にマイナスの影響を与えている。ホームレスに対応する緊急収容施設（シェルター）の整備も財源不足により進まず、ホームレスを観光地外に移動させるなどの方策に終始せざるを得ないのが現状である。経済が観光業に支えられているハワイにとって、ホームレス問題は喫緊の課題である。

ホームレスや貧困などの社会的課題に対しては、国・政府などの公的セクター、いわゆる上流からの支援が非常に重要な役割を果たす。しかし、これら公的セクターの支援だけでは、ハワイのホームレス問題解決に十分とは言えないというのが現状である。このため、草の根的な活動からアプローチするボトム・アップ方式、すなわち非営利組織（Non-profit organization: NPO）や地域コミュニティの支援活動に大きな期待が寄せられている。

本稿ではハワイの NPO が重要な社会的課題であるホームレス問題において、どのように取り組み、支援を行っているのかについて考察する。ハワイのホームレス問題の研究は、深刻化する先進国の格差・貧困問題に対する解決の手がかりを模索する上で有効であると考えられる。本稿の目的は、わが国を含む先進国における格差・貧困問題に対し、どのような解決策の可能性があるのか、ホームレス問題の解決に向けてどのような視点が必要であるかについて明らかにすることにある。本論ではまず、ハワイのホームレス増加の背景と現状、そして「上流」としての役割を果たす政府側の取り組みについて概観する。次に、ハワイにおける NPO の状況、ホームレス問題に取り組む NPO の活動状況について、2014 年～2015 年にかけて複数回実施した現地調査を中心に解説する。最後に、ハワイのホームレス問題に対する今後の展望についてまとめる。なお、ハワイ州はいくつかの島から成り立つが、個々の島によってホームレスの状況は異なる。このため本稿では観光業が最も集中するオアフ島のホームレス問題について取り上げる。

II ハワイのホームレスの現状

II.1 オアフ島におけるホームレスの現状

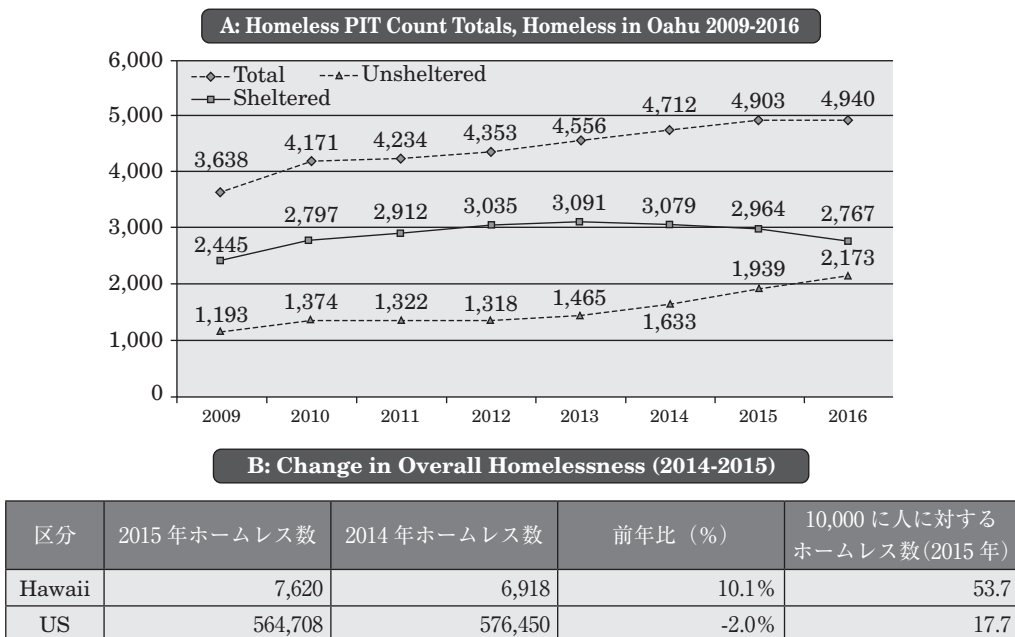
オアフ島におけるホームレスの数は、2016 年 1 月 24 日の時点 4,940 人で、2009 年の 3,638 人と比べると 1,302 人増えている（State of Hawaii Homeless Point-in-Time Count, January 24, 2016）。そのうち 2,143 人（約 43%）は家族連れのホームレスである。この数は、住居を失い親戚や知人の家のソファなどで寝る Hidden Homeless（隠れホームレス）を含まないため、実際のホームレス数はもっと多いと考えられる。また 4,940 人のうち 2,173 人は緊急一時宿泊

施設を利用しておらず、そのうち 631 人に精神的疾患があり、623 人は慢性薬物依存症である。

図表 1 上段は人口が最も集中するオアフ島の 2009 年から 2016 年にかけてのホームレス数の推移、下段は米国全体とハワイ州の 2014 年および 2015 年のホームレス数と、人口 10,000 人に対するホームレス数のデータである。ホームレスは増加傾向にあり、特にハワイの人口 10,000 人に対するホームレスの割合の高さ（米国全体 17.7 人に対し、ハワイ州 53.7 人。米国全州で第 2 位）が目立つ。このように増加し続けるホームレス問題の背景について次に考察する。

Ⅱ.2 ハワイにおけるホームレス増加の歴史的・経済的・気候的背景

ホームレス問題はハワイのみでなく、1980 年代以降アメリカ本土でも大きな社会問題として取り上げられるようになった。本土におけるホームレスの特徴は、白人単身男性で中高年齢層が多かった 1960 年代までの旧ホームレス（オールド・ホームレス）に対し、1970 年代以降は若年層の人種マイノリティ、女性や子ども、家族連れなど、現代的な新しいホームレス（ニュー・ホームレス）へと変化している（小池、2006; 平川、2009; ライト、1993）。ライト（1993）は、ホームレスに対する固定概念、例えば精神障害者、アルコール依存症などは、現在では一部のホームレスにしか当てはまらない、と主張する。また、小池（2006）もホームレス発生原因に



図表 1

出所：A: State of Hawaii Department of Human Service（2016:15 および 2012:10）、B: The National Alliance to End Homelessness（2016:15）を参考に作成

精神障害などの個人的条件を含めることを批判し、所得の格差や支払可能な低賃金住宅の払底など、社会構造的な要因を模索すべきだと訴えている。ハワイも同様に、ホームレスはもはや個人的問題ではなく、社会構造的に起こっていると言える。この章では、ハワイにおけるホームレスを増加させた原因として、観光産業開発による土地の高騰、収入格差、不安定な観光産業、そして気候を概観する。

ハワイにおけるホームレス問題は、観光産業開発による土地と賃貸価格の高騰に始まると言っても過言ではない。ハワイは、1840年に立憲君主国となってから、近代的土地所有制度が敷かれ、土地売買やリース制度を通してハワイ以外の者も土地を所有できるようになった。そのため、19世紀前半には西洋人によるプランテーション開発が開始され、20世紀半ばまでサトウキビ・プランテーションによる砂糖産業で経済が支えられた。1899年の米西戦争でハワイがアジア進出の補給地として米国の準州となって以降、サンフォード・ドール（ハワイ生まれの実業家および法律家）を首班とする新政権はワイキキを保養地として開発するため、ハワイ人が農業や養魚を営んでいた土地を接收し、砂糖産業を中心とする農業に続く主要産業として観光開発を盛んに行った。この「ワイキキ環境整備プロジェクト」（山本&山田、2013、p.164）が完成した1928年には、開発によって生じた5000エーカーの土地（大半が西洋人の不動産会社や農業資本家により買収済）の価格は30倍に高騰していた。1950年代には大量の観光客を受け入れる宿泊施設が続々と建設され、1961年にはハワイ州の年間総生産における観光産業の割合が砂糖とパイナップル産業の合計量を上回った。そして1972年には、観光収入の割合が、それまでハワイの経済を支えていた農業と軍関連収入を抜き、観光産業が本格化していった（山本&山田、2013、p.227 & 176）。

このように、リゾート地開発により土地の価格が上昇したことで賃貸価格が上がり、低所得者にとって家賃や住居費の支払いが不可能になってきている。例えば、ハワイでは、ベッドルームが2つあるアパートの家賃の1ヶ月平均は、2010年では\$1,375（約165,000円¹¹）ほどであったが、2015年の3月にはピークの\$3,846（約461,520円）と3倍近くに上がっている（Rent Jungle, 2016）。2016年6月現時点では、\$3,030（約363,600円）とピーク時よりは若干下がっているが、2010年と比較すると2倍以上も家賃が上がっている。以下で詳細に述べるが、これらはハワイの最低賃金で働くサービス業従事者にとって到底支払える家賃ではない。

次に、観光産業の発展は業種の分極化をもたらし、エスニック集団の間に収入格差を生み出した。白人や日系人、そして中国系の多くが比較的賃金の高い専門職や管理職に従事する一方で、多くの先住ハワイ人やフィリピン系、サモア系の住民が賃金や保障が低いサービス業務に従事している。Okamura (2008)によると、白人、日系、中国系が管理職やビジネス、科学や美術系の職についている割合は、ネイティブ・ハワイアンよりも高い。職種による収入格差はエスニック集団間にも現れている。例えば、2006年から2010年のハワイでの1家族の平均収入は\$77,245（約927万円）で、日系人家族が\$88,651（約1,064万円）と最も多く、白人は

\$78,174 (約 938 万円)、中国系は \$77,411 (約 929 万円)、フィリピン系は \$75,087 (約 901 万円)、ネイティブ・ハワイアンが \$70,179 (約 842 万円)、サモア系が \$57,826 (約 694 万円) となっている。このようなエスニック集団間の収入や学歴などの社会経済的格差は、観光産業が確立した 1970 年代以降拡大し続けている。

ここで、ツーベッドルームの家賃を支払うために、最低賃金のサービス業で働く成人が何人必要か計算してみる。National Low Income Coalition (2016) によると、ハワイ州の標準的なツーベッドルームの 1 ヶ月の平均家賃 \$1,780 (約 213,600 円) を支払うためには、その世帯は少なくとも 1 週間に \$5,932 (約 711,840 円)、もしくは 1 年で \$71,184 (約 854 万円) を稼ぐ必要がある (一般的水準である収入の 3 割以下を家賃として計算している)。1 週間 40 時間、一年で 52 週働くことと仮定すると、時給 \$34.22 (約 4,106 円) が必要となる。ハワイ州の最低賃金 \$8.50 (約 1,020 円) で働いたとすると、\$1,780 (約 213,600 円) の家賃を支払うためには 1 週間に 161 時間働かなければならないことになる。つまり、成人 4 人がフルタイムで働かなければツーベッドルームの家賃は支払えず、就労年齢に達しない子どもがいる家庭では支払いは不可能になる。

ハワイでホームレスが増加した 3 番目の原因に、観光産業の不安定さがある。1960 年代に観光業がハワイの中心的産業となり、日本企業のワイキキのホテルの買収などの投資は好景気につながった。しかし、観光客を送る国の経済が不況に陥ると、ハワイは直接的な影響を受ける。1991 年の湾岸戦争、1997 年のアジア通貨危機、2001 年の同時多発テロ、2008 年の世界金融危機は、ハワイの観光産業に大きな打撃を与えた。観光業の停滞により、公教育や医療、社会福祉などに対する政府予算は大幅に削減され、多国籍企業や投資企業のハワイ州外への移転に伴う失業も増えた (山本 & 山田, 2013)。

最後に、直接的ではないがホームレスが増加した原因に、ハワイの過ごしやすい気候が考えられる。ハワイは亜熱帯気候に属し、一年中気温が安定している。特にワイキキに滞在するホームレスの多くは米国本土から渡ってきた者で、“snowbirds (避寒者)” と呼ばれている (Yuen, 2014)。寒い地域から離れ、常夏のハワイで過ごしたいという気持ちは観光客と同様であるが、観光客との違いはその多くは本土に戻らず (または戻れず)、ホームレスとなってしまうことである。本土から渡ってきたホームレスの経緯はそれぞれで、家族から送られた者、寒冷地でのホームレス生活に耐えられず有り金をはたいて片道チケットのみを購入してきた者などがいる (Yuen, 2014)。ホームレスの収容施設を運営する Institute for Human Services (以下、IHS) は、ハワイでのホームレス生活に関する問い合わせを 1 年に約 100~150 件、電話やメールで受ける (Yoro, 2015)。常夏のパラダイスというイメージを持ったまま片道チケットでハワイに渡って来た人々は、すぐに家賃や物価が高いという現実直面し、そのままホームレス生活を送るようになってしまうのである。

実際、ハワイは 2011 年から 6 年間一貫して住むのに最も相応しくない州として評価されて

いる (MoneyRates.com)。「MoneyRates.com」が、平均給与、生活費、雇用率、雇用環境等を検討して生活レベルを算出した結果、ハワイは基準の 68.6% 超 (2016 年) となる高い生活費が必要となる一方、賃金がそれを補足するほど高額ではなく、雇用環境も良いとは言えない。2011 年および 2012 年にはランキングの指標として、具体的な修正後の平均収入も提示されているが、それによると 2011 年に実質的平均収入 1 位となったイリノイが \$41,986.51 (約 504 万円) であるのに対し、ハワイは \$22,107.96 (約 265 万円) と約 1/2 の数値である。気候は温暖で過ごしやすいかもしいが、低賃金のサービス業が多く、家賃や物価が高く住みにくい州ということまでは、「パラダイス」という言葉からは想像し難い。

このように、ハワイの歴史的、経済的、気候的背景は、ハワイのホームレス増加問題に深刻な影響を与えている。ハワイの農業中心の産業が観光産業に移行したことによる低賃金のサービス関係の職務の増加と土地の高騰、土地の高騰に伴う賃貸物件の値上げ、サービス業者に従事する者と専門職や管理職に従事する者との収入格差、観光客を送る国の経済の影響を直に受ける不安定なハワイ経済は、すべて低所得層に不利に働く。また、ハワイの過ごしやす気候は厳寒な地域に住むホームレスにとって理想的な環境であり、本土からのホームレスが流れ込み、さらにハワイのホームレスを増加させる原因となっている。

Ⅱ.3 オアフ島におけるホームレス対策

住まいを失った多くのホームレスは海岸にテントを張り生活する。日中沿岸や歩道に現れるホームレスの姿は、観光客が求める「楽園」のイメージを壊す。観光客が離れば、観光業を要とするハワイ州全体の経済に大きな打撃を与える。そのため、ハワイではさまざまな対策が講じられてきた。2015 年 10 月には、ハワイ州知事 David Ige が、州のホームレス問題に資金を注ぐ緊急声明を発表している。130 万ドル (約 1 億 5,600 万円) 以上の州基金が、ホームレス家族のための一時収容施設の早急な建設、ホームレスサービスの現行契約の延長、緊急住宅推進のためのプログラム資金の増額の促進のために使われることとなった。この資金によって 2015 年 10 月から 2016 年 7 月 31 日までに、さらに 1,000 人のホームレスがサービスを受けられることとなる (Governor of the State of Hawaii, 2015)。ホノルルでは、市、州、中央政府、地域社会、NPO、宗教的奉仕活動組織、ビジネス、関心のある市民の協力により、ホームレスの人々を救済するさまざまな取り組みが行われている。具体的には、入手可能な住宅の確保と開発、個人や家族の特定のニーズに合わせた定住用住居の拡大、就労自立支援と労働力開発、連邦資金の拡大、兵役経験者が直面する特別な課題の解決などがある (City and County of Honolulu, 2016)。

州によるホームレス支援とは別に、ホームレスに対し厳格なルールを下したのは、ホノルルの Caldwell 市長である。2014 年 9 月に Caldwell 市長は、ホームレスを収容施設に移すために、観光地の歩道で横たわったり、座ったり、排尿した場合、30 日までの拘置に加え最高 1,000 ド

ル（約12万円）の罰金が課される法案に署名した（KITV, 2014）。またホームレスをハワイから本土に送るための資金も用意された。ワイキキに滞在するホームレスは本土出身者が多いと言われている。そのため、2013年7月、実験的に州議員はホームレスをハワイから本土に送る片道航空券を3年間（年10万ドル）計画した（Wing, 2013）。また2014年11月、前述したハワイでも大規模なシェルター施設を所有するIHSは、ホームレスを減らすために、「ハワイ、特にワイキキはホームレスにとって快適な場所ではない」というメッセージを送り、本土からハワイに来ることを阻止するキャンペーンに着手した。そのキャンペーンにはワイキキに住む120人のホームレスを本土に送る資金が含まれた（Cocke, 2014）。

広範囲に渡るホームレス問題は、もはやハワイ政府や市のみで解決することは不可能である。また、ホームレスになった背景やそれぞれのニーズが異なるため、さまざまな支援の形が必要である。次章では、ハワイにおけるNPOの現状とホームレス支援に携わる三つのNPO団体の取り組みを概観する。

Ⅲ. ハワイのNPOとホームレス支援

Ⅲ.1 ハワイのNPOの現状

米国では1960年代から1970年代にかけてNPOが急速な成長を遂げたと言われる。米国のNPOの法人格は本部が所在する州の法律で規定され、連邦法における規定はない。州によって非営利法人の法制や運用は異なるため、米国の「非営利法人」という枠組みを明確にすることは実は難しい。また米国では法人格を持たなくとも、任意で非営利活動を行う団体は数多く存在する。

連邦法である内国歳入法（Internal Revenue Code: IRC）によって公益性が認められ、寄付金控除が認められる内国歳入法501条（c）の3項の規定に基づく法人（以下、501（c）（3）法人）には、宗教、教育、医療、福祉、文化、環境、国際問題などの分野で活動する慈善団体が該当する。501（c）（3）法人の中でも財政面などで一定の要件を備え、一般から広く支持されていると認められる団体をパブリック・チャリティ（Public Charity）、それ以外をプライベート・ファンデーション（Private Foundations、私的財団）と分類しているが、約90%の組織はパブリック・チャリティである。

ハワイには図表2に示すように2013年時点で5,476の501（c）（3）法人（パブリック・チャリティ5,032、プライベート・ファンデーション444）が存在する。法人数は多い方から順に、宗教関連・精神的成長（Religion Related, Spiritual Development, 24.8%）、教育（Education, 14.2%）、芸術・文化・人文科学（Arts, Culture, and Humanities, 12.3%）、レクリエーション・スポーツ・レジャー・運動競技（Recreation, Sports, Leisure, Athletics, 9.6%）、福祉（Human Services - Multipurpose and Other, 5.9%）となっている。ハワイにおけるNPO法人数の活

Number of Nonprofit Organizations in the United States, 2003 - 2013

	2003		2013		Pct.Change
	Number of Orgs.	Percent of All Orgs.	Number of Orgs.	Percent of All Orgs.	
United States-All Nonprofit Organizations	1,369,123	100.0%	1,406,786	100.0%	2.8%
501(c)(3) Public Charities	783,811	57.2%	945,393	67.2%	20.6%
501(c)(3) Private Foundations	103,387	7.6%	96,759	6.9%	-6.4%
Other 501(c) Nonprofit Organizations	481,925	35.2%	364,634	25.9%	-24.3%
Hawaii-All Nonprofit Organizations	6,627	100.0%	6,861	100.0%	3.5%
501(c)(3) Public Charities	4,412	66.6%	5,032	73.3%	14.1%
501(c)(3) Private Foundations	509	7.7%	444	6.5%	-12.8%
Other 501(c) Nonprofit Organizations	1,706	25.7%	1,385	20.2%	-18.8%

Number of Public Charities in Hawaii(2013)

NTEE Code	Description	Number	NTEE Code	Description	Number
A	Arts, Culture, and Humanities	618	N	Recreation, Sports, Leisure, Athletics	481
B	Education	715	O	Youth Development	104
C	Environmental Quality, Protection, and Beautification	177	P	Human Services - Multipurpose and Other	296
D	Animal-Related	80	Q	International, Foreign Affairs, and National Security	68
E	Health	187	R	Civil Rights, Social Action, Advocacy	22
F	Mental Health, Crisis Intervention	80	S	Community Improvement, Capacity Building	236
G	Diseases, Disorders, Medical Disciplines	75	T	Philanthropy, Voluntarism, and Grantmaking Foundations	144
H	Medical Research	12	U	Science and Technology Research Institutes, Services	33
I	Crime, Legal Related	65	V	Social Science Research Institutes, Services	18
J	Employment, Job Related	23	W	Public, Society Benefit - Multipurpose and Other	117
K	Food, Agriculture, and Nutrition	43	X	Religion Related, Spiritual Development	1,245
L	Housing, Shelter	128	Z	Unknown	21
M	Public Safety	32	Total	Total	5,020

図表 2

出所：The National Center for Charitable Statistics

(<http://nccs.urban.org/statistics/profiles.cfm>) を参考に作成

動区分別の順位は米国全体とほぼ同様である。

貧困問題やホームレスに関わる 501 (c) (3) 法人にはさまざまなものが存在する。例えばホームレスに緊急収容施設を提供する、食事を提供する、あるいは将来的な貧困の連鎖を止めるために子どもに教育支援を行う、などの活動が挙げられる。

Ⅲ. 2 NPO のホームレス問題への取り組み

本研究で取り上げる三つの NPO 団体は、支援の仕組みや内容がそれぞれ異なる。Aloha United Way は主にファンドレイザーとして資金を集め、それを他の団体の活動資金として分

配し、IHS はハワイ最大の緊急収容施設を運営し、River of Life Mission は宗教的慈悲団体で主にホームレスに食事を提供している。ここでは、2014 年から 2015 年に行った現地インタビュー、施設見学、ボランティア活動、および各団体のホームページ、資料をもとにそれぞれの取り組みについてまとめる。

Ⅲ. 2 (1) Aloha United Way

Aloha United Way (以下、AUW) は全米で活動する巨大 NPO ユナイテッド・ウェイのハワイ支部であり、活動区分は「社会奉仕事業・ボランティアズム・助成金提供財団」に該当する。1919 年に活動を開始して以来、90 年以上に渡ってハワイに暮らす人々が抱える多様な社会問題に着手してきた。AUW のミッションは、ハワイに住む人々の生活を改善するための資金獲得を行うファンドレイザーとして、集めた資金を現地の NPO に分配し支援することにある。

AUW は 1919 年に Frank C. Atherton が効率的な方法で資金を集める United Welfare Fund を設立したことに始まる。資金集めのキャンペーンを開始した年には、17 の慈善組織 (Charitable institution) に対して \$186,000 (約 22.3 百万円) を提供したとされている。その後、さまざまな変遷を経て、1974 年に The Aloha United Way に名称を変更し、類似した政府資金を分配する団体と全米で展開する United Way of America との統一化を図った。また、1990 年代に入ってから AUW はファンドレイザーとしての役割に加え、地域社会の問題改善に一層力を入れている。

ファンドレイザーとして成功を取めた AUW は、2014 年 9 月時点で \$1,600 万 (約 19.2 億円) 以上を集めるハワイ最大規模の NPO へと発展している。AUW の寄付金の大半は個人寄付 (約 72,000 人/2013 年度) であり、企業からの寄付金をはるかに超えている。個人による寄付の形式は 2 通りあり、誰もが寄付しやすい仕組みを作っている。一つは寄付者が支援先 (Designated agency) を指定し、AUW がその全額を寄付先へ送付する形式である。この場合、AUW は寄付金を一旦プールする仲介者としての役割を担い、AUW は無償でこの役割を果たす。もう一つは寄付先の指定のない寄付である。この場合、AUW は基本的に助成金の形で提携機関に資金を分配する。

集めた寄付金の送付や助成金付与の対象となる提携機関 (Partner Agency) はハワイ州全体で 214 組織ある。助成金を提携機関が得たい場合には AUW に申請を行い、分配が決定すれば、使途について 6 ヶ月ごとに報告する義務が生じる。この資金分配の対象となる提携機関になるためには毎年申請が必要であり、AUW は対象組織を随時モニターする。提携機関は分配された資金を以下に述べる活動目的に従って自由に使用することができる。ホームレスに住居を提供している IHS も提携機関の一つである。

AUW は 2015 年～2017 年のビジョン・戦略として、(1) 教育、(2) 貧困防止 (Poverty prevention)、(3) セーフティー・ネット、の三つの軸を掲げ、教育に約 20.0%、貧困防止に

19.0%、セーフティー・ネットに 21.0%と、ほぼ同程度の資金を各分野に分配している。

ホームレス対策はセーフティー・ネット分野に入り、2020 年までにホームレスの家族をなくすことを目標としている。セーフティー・ネットの支援は、Crisis Stabilization（危機からの救助）、Disaster Relief（災害救助）、Domestic Violence Victims（家庭内暴力からの救助）、Emergency Food（緊急食料援助）、Emergency Medical Care（緊急医療保護）、Substance Abuse Treatment（薬物治療）に分かれる。中でもホームレスに関連する援助は Emergency Medical Care（緊急医療保護）に入り、個人や家族のホームレスに総合的医療、精神衛生事業、収容施設、住宅支援などを提供することを目的としている。2015 年度には、\$555,654（約 6,668 万円）が Emergency Medical Care（緊急医療保護）の分野で 11 の団体を通して使用された。また、2015 年 12 月 11 日には、\$1,426,154（約 1 億 7,114 万円）がセーフティー・ネットに分配されることが決定された（Aloha United Way）。

AUW のその他の取り組みには、提携機関のサポートがある。具体的には、提携機関が必要とするスキル（財務報告基盤の整備やマーケティングなどのキャパシティー・ビルディングに関するものなど）のトレーニングの提供である。

また AUW は、情報提供や緊急事態対応（211 番）のシステムを導入した。緊急事態が発生した場合に、相談者が 211 番に電話をすると、問題解決に最適なコミュニティ・サービスの紹介を受けることができる。それ以外に介護や育児の悩み、家庭内暴力の問題や家賃・電気代など生活の基本となる案件の相談まで受け付ける。211 番は無料通話サービスで、月曜から金曜の朝 7 時から午後 5 時まで利用可能である。AUW では 4 人の従業員が 4,000 以上もの政府や NPO のサービスやプログラムのデータベースから依頼者が必要とする的確な支援や情報を探し提供する。2015 年度は、電話とウェブでの相談を合わせて 50,806 件の問い合わせがあった。一番多かった問い合わせが食糧配給所（1,937 件）、二番目が家賃支払い（1,652 件）、そして三番目がホームレスの収容施設（905 件）についてであった。

さらに AUW はボランティア登録のシステムも整備している。提携機関はボランティアを必要とする場合、登録ボランティア（Web ベースでの登録）に連絡を取り、必要に応じたボランティア支援を受けることが可能となった。2013 年度の実績では 25,193 人のボランティア登録があり、1,691 件のボランティアの問い合わせがあった。

AUW はさらに新たな取り組みをすることにも意欲的である。例えば、AUW はオアフ島に存在する企業においてキャンペーンを実施し寄付金を集めているが、今後は連邦政府や州、他の慈悲財団などと協力・連携することを検討している。また、インパクト評価を含めた情報開示が今後の寄付金の増額や支援活動の広がりにつながる可能性があると考え、寄付金がどのように使用され地域にどのような影響を与えているのかを寄付者に詳細に説明し、AUW の活動により理解を深めてもらうことに挑戦しようとしている。

Ⅲ. 2 The Institute for Human Services (IHS)

IHS はハワイのホームレス問題を終結させることをミッションとして掲げる、1978 年に設立された総合的社会サービス機関である。IHS の活動区分は「住宅・保護施設」であり、ホームレスに対するハワイ最大の緊急収容施設を運営することで広く知られている。IHS が掲げるサービス・エリアは以下の八つである。

1. Emergency Shelter and Services (緊急収容施設サービス)
2. Specialized Case Management (専門的症候管理)
3. Community Food Programs (地域食糧計画)
4. Children's Enrichment Services (子ども教育支援)
5. Outreach Services (奉仕活動)
6. Housing Placement Services (住宅斡旋サービス)
7. Employment Services (就労サービス)
8. Health Services (健康管理)

IHS の活動は、1978 年に Claude DuTeil 神父により、ピーナッツバター・サンドイッチとコーヒを一日平均約 60 人のホームレスに配布することから始まった。当時のホームレスはアルコール依存症や精神疾患を持つものが多かった。1986 年には市と連邦政府の補助金や公共の支援を受け、一時的収容施設や食事を提供するセンターとして、一晚 250 人から 300 人の独身男性や女性、家族を収容し、1 週間に 3,600~4,800 もの食事を提供するようになった。DuTeil 神父は 70 歳で IHS を去ったが、1997 年に DuTeil 神父が理想としていた、女性と子供がいる家庭のみを収容できる施設を開設した。2007 年以降 IHS は医療管理、就労サービス、住宅斡旋をそれぞれの収容施設で行うようになった。2013 年には退役軍人のための施設 V.E.T. House、2016 年には退院後も病弱で働けない人のための Tutu "Bert's" House を開設し、1 日に平均 700 人を超える人々に食事を提供するに至っている²⁾。

IHS の主な収入源は政府系助成金であり、全体の 6 割を超えている。一方、支出の約 9 割は IHS の活動に充当され、中でも社会福祉事業 (Social Services, 47.1%)、緊急収容施設の提供 (30.7%) に資金の大半が活用されている (The Institute for Human Services, 2012)。多くの政府系助成金が IHS に対して支給され、社会福祉やホームレスに対する緊急収容施設の提供に費やされている事実は、IHS が政府に代替してホームレス問題に関する重要な役割を担っていることを示している。

IHS の活動を支えるのはボランティアである。2012 年の IHS の年次報告書 (Annual Report) によると、211 人の個人と 206 のグループが 31,000 時間/年、ボランティアとして参加しさまざまな活動を支えた。また、施設に入居するホームレス自身もボランティアとして参

加しており、全体で 431 人、合計 15,724 時間 / 年の貢献をしている。

現地調査では、女性および家族を対象とした緊急収容施設を見学した。1 階には小規模ではあるがクリニックが設置され、医師の常駐はないものの基本的な健康診断が可能で、看護師や精神科医が対応し処方箋も出すこともできる。現物寄付を寄付者が車で運び込むことができるスペースも確保されており、主に食料や衣服が 1 日平均 1~2 回持ち込まれる。さらに求職者が職業等を検索する場合に活用できるパソコン室なども備えられている。2 階には女性用の寝室（2 段ベッド）とシャワー室、家族用の寝室等が配置されている。3 階は食堂と、受け取った現物寄付を選別し陳列するスペースがあり、必要とする者が自由に持っていくことができるようになっている。

滞在者は基本的な生活習慣をつけるため、原則日中に室内に残ることは禁じられており、室内に滞在するには何らかの許可が必要となる。施設には洗濯機なども完備されているが、滞在者は使用に応じた料金を支払うことになっている。施設の滞在費は収入が全くない利用者の場合は免除されるが、収入がある利用者は一定の費用を支払うことになっている。これらの規則は IHS の収入の増加という観点からの取り決めではなく、滞在者に経済的責任の自覚を促すために行われる措置である。

また、IHS は 2011 年から斬新な取り組みとしてアクアポニックス (Aquaponics) に力を入れ、2014 年 4 月から常勤でこの事業を運営する職員を一人雇用している。アクアポニックスは水産養殖 (Aquaculture) と水栽培 (Hydroponics) を組み合わせた独特な栽培方法である。事業は政府から得た資金で開始され、施設の屋上でハーブ (バジル、セージなど) やネギなどを栽培している。

IHS はアクアポニックスに着手する以前の 2010 年に、施設滞在者を含めたホームレスや貧困からの脱出を目指す人々が、農業関係の職務に従事することを想定して地域組織と協力を結び、都市農業戦略 (Urban Farming Initiative) を開始している。2011 年および 2012 年の年次報告書によれば、農業技術訓練に 2011 年は 44 人、2012 年は 109 人が参加している。また 2011 年には 105 の菜園訓練のセッションと就業前セッションが 9 回実施され、総計 522 人が参加した。また食用と教育用の菜園二つを設置し、2012 年にはさらに 129 の農業訓練セッションを実施、総計 728 人がこれに参加している。しかし現実的問題として、農業従事者になろうとしてもハワイは地価が高く、ホームレスが土地を購入して個人事業主になることは不可能に近い。また既存の農家は家族経営が多く、外部から人を雇用することが稀であることも徐々に明らかとなった。

こうした紆余曲折を経て IHS は現在アクアポニックスへ注力し、新たな常勤職員を雇用するに至った。2 つの菜園から収穫できる作物の収穫は、緊急収容施設滞在者の食事に使用する月平均約 75 ポンド (約 34 ℓ) 程度の小規模なものに留まっているが、将来的に生産量を増やしレストランと契約を結んで販売することなども視野に入れている。地価の高いハワイにおい

て、屋上のスペースで栽培可能なアクアポニックスの手法は潜在的な発展可能性を秘めており、今後の展開が期待されている。また、アクアポニックスや農業を利用した訓練は、ホームレスの専門的な知識やスキルの獲得に限らず、仕事に対する基本的姿勢（集中力、規則の順守、時間管理など）の習得、与えられた仕事を全うすることにより得られる自尊心の向上にもつながっている。

さらに、IHS は Hele2 Work³⁾ Employment Service を設置し、求職者の職歴に一致する最適なトレーニングやコミュニティ体験を探し、それらを通して新しいスキルを学ぶ機会を提供している。また、就労支援も行い、仕事が見つかった後も、就労を定着させる方法や同僚とのコミュニケーションの取り方などの指導を行っている。その他にも、履歴書の書き方やインタビューの受け方の講習会、無料散髪、携帯電話の貸し出し、インタビューや仕事用の服を提供などを行っている。

このようなさまざまな支援を通して、2015 年度は、1,440 人が収容施設を利用し、265,145 の食事が提供された。また、344 人が雇用され、1,752 人が住まいを見つけるに至っている（The Institute of Human Services, n.d.）。

Ⅲ. 3 River of Life Mission

River of Life Mission（以下 ROLM）は 1986 年にキリスト教の教えに基づいて設立された組織であり、活動区分は「宗教関連・精神的成長」に属する。ROLM のミッションは人種、宗教、性別や年齢に関わらず、一度生活が崩壊した人々が再生するための支援を、イエス・キリストの名のもとに実行することにある。年間の収入・支出規模は約 \$200 万（約 2.4 億円）である（River of Life Mission Church, 2010）。

ROLM の支援活動は、(1) 救済（Rescue）、(2) リハビリテーション（Rehabilitation）、(3) 社会復帰（Reintegration）の三つの軸で構成されている。また 2014 年 9 月現在の従業員は 22 人であり、そのうち 4~5 人がパートタイムである。ボランティアも随時募集している。

(1)「救済」の活動では、ホームレスを含めた援助が必要な人々に、基本的な生活に不可欠な物資等を供給する。衣食住の「衣」の部分では、現物寄付された衣類や靴、鞆などを必要とする人々に提供する。現物寄付は予め男性用・女性用、サイズごとに分別され、これらを必要とする人々が選択しやすいように陳列される。これら現物寄付の整理作業にはボランティアも関わっている。ROLM では男性・女性それぞれにシャワーの使用ができる設備を整えているが、利用者がシャワー使用後に寄付された衣類を着用するなどして持ち帰ることができるように動線も設計されている。

「食」に関しては、1 日 3 回の食事を人々に提供している。朝食および昼食の提供は ROLM の職員とボランティアによって用意されるが、夕食は近郊にある複数の教会が順番に提供できるように協力している。ROLM の提供する食事は月に 15,000 食を超える。また毎月 2,000 以

上の弁当も用意し、低所得の家庭や高齢者に提供している。

「住」に関して ROLM は IHS のような緊急収容施設を所有しているわけではないが、ホームレスに一時的な緊急収容施設を提供する The Lighthouse Outreach Center の主導機関としての役割を果たしている。

(2) 「リハビリテーション」については、2009 年 10 月に女性用の施設 House of Hope を開設し、女性が刑務所から出所して社会復帰する、あるいは路上生活から脱して新しい生活を始めるのに必要な職業訓練を行う 18 ヶ月の宿泊型プログラムを開始した。2010 年には男性用施設 Destiny House も開設し、社会復帰を支援する男性用プログラムを開始した。2014 年 9 月時点で男性 3 人、女性 3 人がこの職業訓練を受けている。

(3) の「社会復帰」の活動として ROLM は 2011 年 11 月にチョコレート工場を設置し、製造機器も本格的にベルギーから購入している。チョコレート工場の設置はホームレスが社会に対応できる訓練の機会を与えると同時に、具体的な職業の提供を目指したものである。2014 年 9 月時点では、過去にチョコレート工場での勤務経験がある者一人を含む計二人が職務についている。工場は小規模で従業員も現在は少ないが製品の品質は高く、ハワイ州内の販売だけでなく香港や日本など海外にも輸出している。

ROLM の主財源は個人、教会および企業からの寄付であり、一部プライベート・ファンデーション等からの資金も獲得している。しかし、州および連邦政府からの助成金は一切受けていない。特に顕著なのは全体の約 8 割を占める個人からの寄付であり、その金額は 1 人あたり 1 ヶ月およそ \$45 (約 5,400 円) である。

個人寄付が大半を占める背景には宗教的な組織基盤があることも挙げられるが、ROLM 側の個人寄付者へのアプローチも有効であると考えられる。ROLM では牧師でもある事務局長 (Executive director) が年に 8 ～ 9 回、約 5,000 人に向け手紙を送付している。手紙には直接的に寄付を募るのではなく、人生における教訓や誰にでも訪れる試練や苦難について書くということである。寄付に関する手紙を送付した場合、その反応は通常 5% 程度であれば多いと言われるが、人生において誰もが経験する苦難を綴った ROLM の手紙への共感、15% を超える反応へと繋がっているという。また、事務局長は寄付を受け取った場合に即座に感謝状を送るというきめ細やかな対応も行っている。

ROLM の事務局長はホームレスの人々は三種類のグループに分けられると語っている。第一のグループに属する人々は、精神的疾患や障害などの理由により仕事に就くことがほぼ不可能な人々である。第二のグループは、家に住むことよりも路上で生きることを好む人々である。ハワイという温暖な土地であるがゆえに、気楽に路上生活ができてしまうこともホームレス状態になることを増長させていると考えられる。第三のグループは、何らかの事情でホームレスにならざるを得なかったが、すぐにでも路上生活から抜け出し新しい生活を始めることを希望する人々である。このグループの大半は失業によってホームレスに陥った人々だが、それ以外

にハワイ特有の住宅事情によりホームレスとなった人々も含まれる。住居費が高額で一つの住居に複数の家族が住むケースが数多く見られるハワイでは、家族間でトラブルが生じて家を出る状況に陥るケースが後を絶たない。この場合、職があっても住居費を払えずホームレスにならざるを得ない事態が生じる。

ROLMはどのような状況のホームレスに対してもサービスの提供を厭わないが、特に第三のグループに属する人々に積極的に職業訓練の機会を提供し、再生へ向かうプロセスを支援したいと考えている。近年の宿泊型の職業訓練プログラムの実施やチョコレート工場の取り組みはその象徴である。特にチョコレート工場に関しては、初期投資の返済終了後は安定した財源獲得の手段となるとともに、人々の再生に向けた有効な手法の一つとなることが期待されている。

Ⅳ. 結論

ホームレスや貧困などの社会問題に対して政府に最大の責務があることは間違いないが、ハワイのようにホームレス問題が急速に拡大する場合、政府のみで対応するには限界がある。そのような状況において、多種多様なアプローチでホームレス問題に取り組むNPOの存在は、ホームレス問題解決に欠かせないものとなっている。ホームレスの人々にとって、NPOによる日々の食料や衣料、住居の提供は生活する上で大きな支えとなっている。経済的弱者であるホームレスが、必要に応じて無償で衣食住のサービスをNPOから受ける体制が整備されることは、ホームレス支援の第一歩である。

しかし、人々がホームレス状態から抜け出すには伝統的にNPOが行ってきた衣食住の提供だけでなく、各々が自立に向かうことを可能とする、雇用に直結する技術の提供や、雇用そのものの創出が次の段階として必要である。一般に、ホームレスに陥った人々が自力でその状態から抜け出すことは難しいと言われる。ハワイのホームレスの場合は精神的疾患を持つ者や勤労意欲を喪失している者も多いが、働く意志があるにも関わらず職を得られず、または職があっても家賃を払えずホームレス状態から脱出することができない者も少なくない。就職していても家賃を払えずホームレスになった人々には支払可能な住宅の確保と提供、労働意欲のある者に対しては、現状からの脱却に向けた複数のプログラムが用意されること、そして職業に直結する技術を育み、復職できるような支援が必要である。

IHSのアクアポニックスやROLMの職業訓練の場の提供、チョコレート工場設立などのユニークな取り組みは、ホームレス状態を抜け出す手段を提供する一例であり、NPOがホームレス側のニーズも踏まえ、複数かつ多様な職業訓練や雇用の創出を行うことは、ハワイのホームレス問題解決の有効な方策の一つとなるであろう。

また、NPOのファンドレイザー機関として活動を展開するハワイ最大のNPOであるAUW

の収入の大部分が個人からの寄付金であることは注目に値する。AUW の利点は知名度が高く、寄付も簡潔にできるように工夫されていることにある。仮に、自分が支持する団体に寄付を受け入れる体制が十分に整っていないとしても、AUW を通せば寄付を行うことが可能となる。また、寄付金がどのように使われたか、何人のホームレスが支援を受けたかなど統計的に寄付金のインパクト評価を示し、情報開示することで寄付者からの理解も得られ、さらなる寄付金の拡大が期待できる。

日本にも AUW のように個人から寄付を集め、他の NPO へ資金を提供する団体は存在するが、AUW のような規模や知名度には至っていない。これは日本に欧米のような寄付文化が根づいておらず、非営利・公益組織を支える寄付が低迷していたことも一因であろう。

しかし 2011 年に発生した東日本大震災以降、日本の寄付総額は 1 兆円規模へと急速に拡大している⁴⁾。そのような潮流にある現在、NPO がより積極的に社会的課題の解決に向かうために、AUW のようなスタイルの組織形態も含め、非営利・公益を活動目的とする組織に対する資金循環の仕組みや透明性を整えることは、ホームレスを含めたさまざまな社会的課題の解決に向けた効果的な手段となると思われる。

日本ではここ数年ホームレス数は減少傾向にあるが、格差が拡大し、相対的貧困率や子どもの貧困率が急上昇していることが懸念されている。貧困問題において顕在化している要素は異なるが、ハワイの NPO が問題の本質に迫り多様な角度から新たな取り組みに挑戦しているように、NPO が支援ニーズを的確に把握し、公的セクターを強力に補足することは、複雑化した課題を解決する上で非常に有効なものとなるであろう。

注

- 1) 本稿ではすべて \$1=120 円で外貨換算している。
- 2) 2012 年の年次報告書によれば平均 728 人 / 日の食事を提供している。
- 3) “Hele2” の “Hele” はハワイ語で “Go”、“2” は “to” の略語で、“Hele2 Work” は “Go to work” を意味する。
- 4) 日本ファンデレイジング協会 (2010:3) によれば、個人寄付は 5,455 億円、法人寄付 4,940 億円、寄付総額は 1 兆円を超える。

参考文献

- Aloha United Way (2016 年 7 月 22 日 <https://www.auw.org/>).
- City and County of Honolulu (2016) Mayor's Office of Housing: What is the city doing to help? (<http://www.honolulu.gov/housing/ohou-what.html>).
- Cocke, Sophie (2014) “PR Campaign Would Discourage Homeless from Moving to Hawaii” Honolulu Civil Beat (2014 年 11 月 3 日 <http://www.civilbeat.com/2014/11/pr-campaign-would-discourage-homeless-from-moving-to-hawaii/>).
- Governor of the State of Hawaii (2015, Oct.16), Governor's office news release: Governor Ige signs emergency proclamation to address homelessness Statewide, (2016 年 7 月 25 日 <http://governor.hawaii.gov/newsroom/governors-office-news-release-governor-ige-signs-emergency-proclamation->

- to-address-homelessness-statewide/.
- KITV (2014) "Mayor Caldwell signs 3 bills targeting homeless" September 16, 2014, (1/5/2015 2015 年 1 月 5 日 <http://www.kitv.com/news/mayor-caldwell-signs-3-bills-targeting-homeless/28093554>
- MoneyRates.com - Best Places to Make a Living: MoneyRates.com Ranks the Top States. (2016 年 7 月 9 日 <http://www.money-rates.com/research-center/best-states-to-make-a-living/>).
- National Alliance to End Homelessness (2016), *The State of Homelessness in America 2016*.
- National Center for Charitable Statistics (2016 年 7 月 9 日 <http://nccs.urban.org/statistics/profiles.cfm>).
- National Low Income Coalition Out of Reach 2016: Hawaii, (2016 年 7 月 19 日 <http://nlihc.org/oor/hawaii>).
- Okamura, Jonathon (2008), *Ethnicity and inequality in Hawai'i*, Temple University Press.
- Rent Jungle (2016) Rent trend data in Honolulu, Hawaii, (2016 年 7 月 29 日 <https://www.rentjungle.com/average-rent-in-honolulu-rent-trends>).
- River of Life Mission Church (2010) *Return of Organization Exempt Form Income Tax (Form 990, 2008)*.
- State of Hawaii Department of Human Service, Annual Homeless Persons Point-In-Time Count (PIT) Report (2016), *State of Hawaii Homeless Point-in-Time Count January 24, 2016*
- State of Hawaii Department of Human Service - Annual Homeless Persons Point-In-Time Count (PIT) Report (2012) *Statewide Homeless Point-in-Time Count 2012 Methodology and Results*.
- The Institute for Human Services, Inc. *Creating Connections, Opening Doors- 2011 IHS Annual Report July 1, 2010 – June 30, 2011* (n.d.).
- The Institute for Human Services, Inc. *More Than Food and Shelter - 2012 IHS Annual Report July 1, 2011 – June 30, 2012* (n.d.).
- The Institute of Human Services: Ending cycle of homelessness (n.d.) (2014 年 7 月 29 日 <https://ihshawaii.org/>)
- The National Alliance to End Homelessness (2016), *The State of Homelessness in America 2014*.
- The National Center for Charitable Statistics – U.S. and State Profiles (2014 年 10 月 10 日 <http://ncc.urban.org/statistics/profiles.cfm>).
- The State of Hawaii Department of Human Service, Homeless Programs Office (2016) *City and County of Honolulu Homeless Point-in-Time Count 2014 Methodology and Results*.
- Wing, Nick (2013), "Hawaii 'Return To Home' Program Will Pay To Fly Homeless People Back To The Mainland" *The Huffington Post* (July 31, 2013) (2013 年 7 月 31 日 http://www.huffingtonpost.com/2013/07/25/hawaii-return-to-home-homeless_n_3653498.html).
- Yoro, Sarah. (2015) "IHS: Mainland people looking to be homeless in Hawaii" *Khon2*, January 18, 2015. (2016 年 7 月 15 日 <http://khon2.com/2015/01/18/ih-s-mainland-people-looking-to-be-homeless-in-hawaii/>)
- Yuen, Stacy. (2014) Homelessness in Waikiki, *Hawaii Business*, January (2016 年 7 月 19 日 <http://www.hawaiibusiness.com/homelessness-in-waikiki/>).
- 小池隆生 (2006) 『現代アメリカにおけるホームレス対策の成立と展開』専修大学出版局。
- 日本ファンドレイジング協会 (2010) 『寄付白書 2010 Giving Japan 2010 要約』。
- 平川茂 (2009) 「ホームレス」とは誰か? - 20 世紀初頭～1920 年代のシカゴにおける - 『四天王寺大学紀要』第 47 号。
- 山本真鳥・山田亨 (2013) 『ハワイを知るための 60 章』明石書店。
- ライト・ジェームス (1993) 『ホームレス・アメリカの影』浜谷喜美子 (訳) 三一書房。

